

**REMUNERAÇÃO DE DEPÓSITOS JUDICIAIS: UMA
MODALIDADE DE CONVÊNIO?**

Aluno: BRUNO RODOLFO CUPERTINO

Brasília – DF

2017

Bruno Rodolfo Cupertino

**REMUNERAÇÃO DE DEPÓSITOS JUDICIAIS: UMA
MODALIDADE DE CONVÊNIO?**

Monografia apresentada ao Instituto
Legislativo Brasileiro como requisito
parcial para conclusão do curso de
especialista em Orçamento.

Profº. Orientador: Martin Francisco de
Almeida Fortis

Brasília – DF
2017

Bruno Rodolfo Cupertino

**REMUNERAÇÃO DE DEPÓSITOS JUDICIAIS: UMA
MODALIDADE DE CONVÊNIO?**

Monografia apresentada ao Instituto
Legislativo Brasileiro como requisito
parcial para conclusão do curso de
especialização em Orçamento.

Profº. Orientador: Martin Francisco de
Almeida Fortis

Aprovado pelos membros da banca examinadora em __/__/__, com
menção ____ (_____).

Banca Examinadora:

Presidente: Prof.

Integrante: Prof.

DEDICATÓRIA

RESUMO

O bem de terceiro sob disputa judicial em custódia do poder judiciário deve ser depositado em banco preferencialmente público, o que dá origem a uma segunda relação entre o banco e o poder judiciário. A instituição financeira remunera o ente público pela escolha em fazer os depósitos dos bens já citados, gerando-se uma receita para o ente. Os órgãos são orientados a classificar estas receitas como convênios, mais especificamente a detalhar o número da fonte: fonte “81 - Recursos de Convênios”. O presente estudo tem como objetivo avaliar a adequação do emprego de tal fonte como prática administrativa que atenda ao interesse público nos casos de administração de bens de terceiro sob custódia do Estado, havendo reversão do produto de tal operação para a melhoria da prestação jurisdicional. O método utilizado na pesquisa foi de revisão bibliográfica, nas áreas de orçamento, planejamento e Direito Financeiro, incluindo consulta às decisões do Tribunal de Contas da União, a pareceres da Secretaria de Orçamento Federal e contratos firmados entre tribunais e bancos públicos. Conclui-se, com o trabalho, que o instrumento adequado para o ajuste de administração de bens de terceiros sob custódia do Estado é o contrato privado, devendo ser precedido de licitação e ser orientado por regras de direito público nos moldes do art. 62 da Lei n.º 8.666/1993.

Palavras-chave: depósitos judiciais, classificações orçamentárias, fonte de recursos.

ABSTRACT

The property of a third party under judicial dispute in the custody of the judiciary must be deposited in a public bank, which gives rise to a second relationship between the bank and the judiciary. The financial institution remunerates the public entity for choosing those deposits those assets, which generates a revenue for the public entity. They classify these revenues as covenants, more specifically to detail the source code: source "81 - Covenant Resources". The purpose of this study is to evaluate the adequacy of the use of such source as an administrative practice that serves the public interest in such cases, administration of third party assets under state custody, where the product of such operation is used to improve the jurisdictional performance. The method used in the research was a literature review, in the areas of budget, planning and Financial Law, including the research of decisions from the Federal Court of Audit, the Federal Budget Secretariat and contracts signed between those courts and public banks. It is concluded, in this study, that the appropriate instrument for the adjustment of administration of third-party assets under state custody is the private contract, which must be preceded by bidding and be guided by rules of public law in accordance with art. 62 of Law no. 8,666 / 1993.

Key words: judiciary deposit, budget classification, budgetary resources code

LISTA DE TABELAS

1. Gráfico 1: Valores Previstos e Arrecadados Fonte 81 do Judiciário.....10
2. Gráfico 2: Comparativo Poder Judiciário vs. Outros Poderes – Fonte 81.....11
3. Quadro 1 – Comparação entre convênio e contrato.....36

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
CSJT	Conselho Superior da Justiça do Trabalho
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MTO	Manual de Técnico de Orçamento
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
TRT	Tribunal Regional do Trabalho

SUMÁRIO

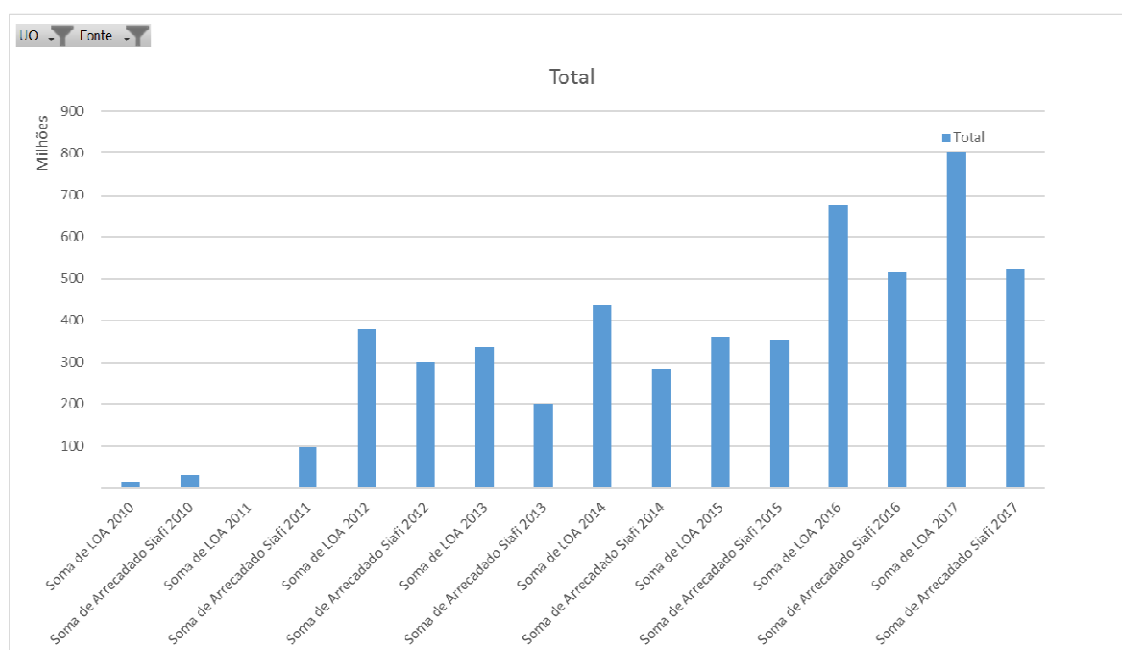
1. INTRODUÇÃO	10
1.1. JUSTIFICATIVA DO TRABALHO	13
1.2. OBJETIVOS	14
1.2.1. OBJETIVO GERAL.....	14
1.2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	14
1.3 METODOLOGIA E FORMA DE ANÁLISE DOS RESULTADOS	15
2. SERVIÇO PÚBLICO.....	16
2.1 CONCEITO.....	16
2.2 CARACTERÍSTICAS.....	19
2.3 EXECUÇÃO DIRETA E INDIRETA	23
2.4 DESCENTRALIZAÇÃO	24
2. AS RENDAS DE DEPÓSITO DE QUANTIAS EM DINHEIRO	27
2.1. VISÃO GERAL	27
2.2. CONVÊNIO	31
2.3. CONTRATOS ADMINISTRATIVO E DA ADMINISTRAÇÃO.....	34
2.4. CONTRATO VERSUS CONVÊNIO	36
3. POSICIONAMENTO DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	38
3.1. SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL	38
3.2. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....	40
3.3. VISÃO DOS TRIBUNAIS.....	45
4. CONCLUSÃO	47
5. REFERÊNCIAS	49

1. INTRODUÇÃO

Os bens, responsabilidades, necessidades, direitos e deveres sociais e as gerências governamentais devem ser preocupação social, na medida em que a Constituição Federal estabelece que a distribuição social de bens escassos e o procedimento escolhido para selecionar o critério de distribuição são ferramentas de justiça distributiva¹² (Bittar, 2010; Gomide Júnior (2002, p. 120). Nesse sentido, o orçamento é mecanismo de fiscalização pelo administrado da aplicação das rendas da Sociedade em atividades que proporcionem o bem-estar social.

Assim, a análise das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) nos de 2010 até 2017 mostra um grande incremento no somatório dos valores previstos e efetivamente arrecadados pelos órgãos do Judiciário na fonte 81, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 1: Valores Previstos e Arrecadados fonte 81 do Judiciário



Fonte: SIOP

¹ BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Curso de filosofia do direito**. 8ª edição. São Paulo: Atlas, 2010.

² GOMIDE JÚNIOR, Sinésio. **Justiça nas Organizações**. In: SIQUEIRA M.M.M. (org). Cidadania, Justiça e Cultura nas Organizações: estudos psicossociais. São Bernardo do Campo: UNESP, 2002.

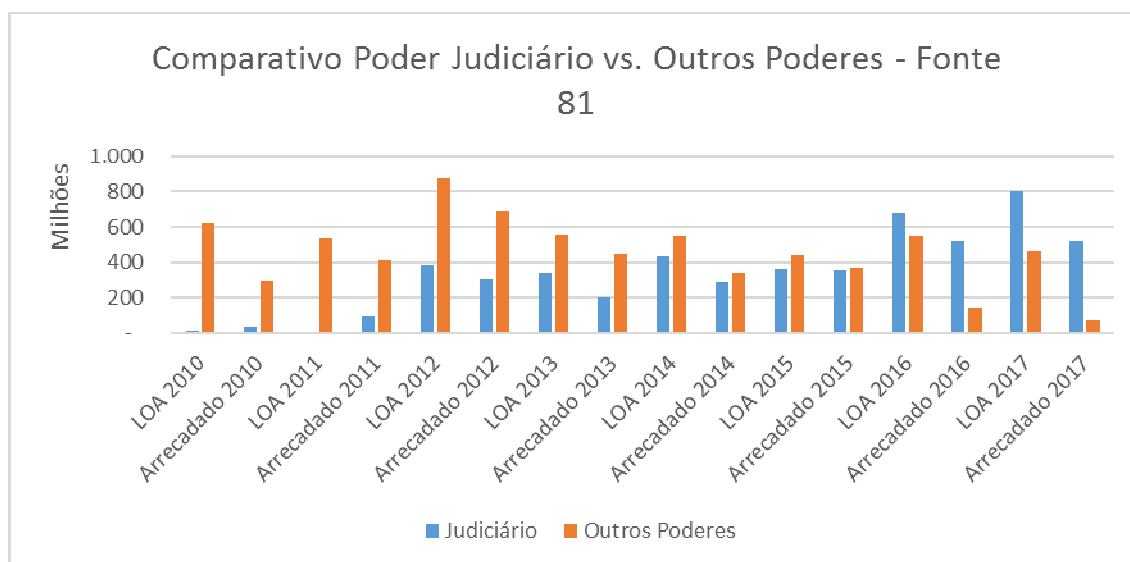
O conceito de fonte de recursos ao qual a fonte 81 se refere pode ser entendido segundo o Manual Técnico do Orçamento³ como:

“Fonte/Destinação de Recursos” a cada agrupamento de receitas que possui as mesmas normas de aplicação. A Fonte, nesse contexto, é instrumento de Gestão da Receita e da Despesa ao mesmo tempo, pois tem como objetivo assegurar que determinadas receitas sejam direcionadas para financiar atividades (despesas) do governo em conformidade com Leis que regem o tema.”

Assim a fonte 81 se refere ao recurso de convênios, ou seja, recursos vinculados a financiar despesas estabelecidas via convênios entre o ente conveniente e o conveniado.

Segundo ‘Informações Complementares ao PLOA 2017’, nota-se que a maior parte dos valores relativos a convênios no poder Judiciário (R\$ 674,9 milhões) está registrada na natureza de receita “1.7.1.0.00.1.1 - Transferência da União e de suas Entidades - Principal”. Nas justificativas apresentadas, há a explicação que tais receitas, em sua maioria, decorrem de contratos firmados entre tribunais e bancos oficiais (Banco do Brasil e Caixa Econômica) e se referem à administração de depósitos judiciais, precatórios e requisições de pequeno valor.

Gráfico 2: Comparativo Poder Judiciário vs. Outros Poderes – Fonte 81



Fonte: SIOP

³ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de orçamento MTO. Edição 2017. Brasília, 2016.

Comparando as previsões e arrecadações da fonte 81 entre o Poder Judiciário e os outros poderes, pode-se perceber uma tendência de crescimento desta fonte no Poder Judiciário, chegando ao ponto, na LOA 2017 desta fonte ser 74% superior à previsão dos outros poderes somados. Em contraste na LOA 2010 esta previsão representava apenas 2% da previsão dos demais poderes.

O depósito de quantias em dinheiro, de papéis de crédito, de pedras e de metais preciosos devem ser, preferencialmente, depositados no Banco do Brasil, na Caixa Econômica Federal ou em banco do qual o Estado ou o Distrito Federal tenha mais da metade do capital social integralizado. Na falta desses estabelecimentos, poder-se-á realizar-se o depósito em qualquer instituição de crédito designada pelo juiz (art. 840, Código de Processo Civil).

A obrigação gerada pela lei estabelece uma relação obrigatória entre o banco, seja público, seja privada, de depositar bem de terceiro, cuja titularidade está sob disputa judicial, em custódia do poder judiciário. Tal relação gera a obrigação para o Estado de manter o valor real do bem em conta. No entanto, em face da possibilidade de escolha da instituição financeira, é estabelecida uma segunda relação entre o banco e o poder judiciário. A instituição financeira remunera o ente público pela escolha em fazer os depósitos dos bens já citados, gerando-se uma receita para o ente.

Atualmente, os órgãos são orientados a classificar estas receitas como convênios, mais especificamente a detalhar o número da fonte: fonte “81 - Recursos de Convênios”. Conforme o Decreto nº 6.170, de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o convênio é caracterizado da seguinte maneira:

‘ convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação’ (parágrafo 1º do art. 1º do Decreto nº 6.170, de 2007);(...)

O convênio deve ser firmado entre instituições sem fins lucrativos para executar um programa de governo, e os recursos financeiros devem ser oriundos dos

orçamentos fiscal ou da seguridade social. Nesse sentido, tal receita não tem características descritas no decreto acima mencionado para ser enquadrada com recurso de convênios.

Nos termos da Portaria da Secretaria de Orçamento Federal nº 18/2010 e do Acórdão TCU nº 292/2009-Plenário, tais recursos constituem receitas próprias dos órgãos arrecadadores. Assim, conforme estabelece o sistema de planejamento e orçamento federal, pode ser caracterizada como receita orçamentária, em sentido amplo⁴:

(...) ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado, que se desdobram em receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, e ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias.

É interessante observar que a ‘fonte de receita’ é definida como ‘instrumento de Gestão da Receita e da Despesa ao mesmo tempo, pois tem como objetivo assegurar que determinadas receitas sejam direcionadas para financiar atividades (despesas) do governo em conformidade com Leis que regem o tema’, ou seja, são recursos com vinculação legal específica e finalidade exclusiva a atender o objeto de sua vinculação, mesmo em exercício diferente ao exercício do ingresso (art. 8º parágrafo único, LRF).

Assim entendidas, as receitas orçamentárias referem-se a ingressos para posterior aplicação em despesas orçamentárias. No entanto, as rendas oriundas da operação de depósito em instituição financeira não se destinarão a tal finalidade. De acordo com a Resolução CSJT n.º 87/2011, elas deverão ser aplicadas em projetos e atividades relacionadas a efetiva e direta melhoria da prestação jurisdicional, sendo vedada a sua utilização em despesas com pessoal e benefícios assistenciais.

1.1. JUSTIFICATIVA DO TRABALHO

O questionamento sobre a classificação de receita orçamentária referente à remuneração de depósitos judiciais por bancos oficiais aos tribunais surgiu, primeiramente, em função da constatação de existência de valores expressivos

⁴ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de orçamento MTO. Edição 2017. Brasília, 2016.

estimados na Lei Orçamentária de 2017 decorrentes de convênios entre os tribunais e instituições bancárias.

A título de referência, no Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2017 há a previsão de R\$ 800,1 milhões na fonte “81 - Recursos de Convênios” para o Poder Judiciário. Enquanto isso, previu-se R\$ 459,9 milhões para todo Poder Executivo. Diante da expressividade dos valores, constatou-se a necessidade de se verificar a adequação do uso da fonte ‘convênios’ para a arrecadação de tais valores bem com a respeito da justificativa utilizada para a celebração dos convênios de tal monta.

Diante da análise de tais dados, verifica-se que o uso de tal fonte não é adequado, gerando a necessidade de adequação da prática administrativa que atenda ao interesse público. Deve-se reconhecer que se trata de administração de bens de terceiro sob custódia do Estado, devendo-se atender todos os ditames da administração pública, revertendo-se o produto de tal operação para a melhoria da prestação jurisdicional.

1.2. OBJETIVOS

1.2.1. OBJETIVO GERAL

O objetivo deste trabalho é debater a natureza jurídica da renda advinda da remuneração pelo depósito de valores em dinheiro em instituição financeira referentes a depósitos judiciais.

1.2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Para que seja possível determinar natureza jurídica da renda advinda da remuneração pelo depósito quantias em dinheiro será necessário o cumprimento dos seguintes objetivos específicos:

- Esclarecer alguns termos para se ter um melhor entendimento do assunto em questão;
- Estabelecer a natureza jurídica da renda advinda da remuneração pelo depósito quantias em dinheiro;
- Delimitar o alcance dos institutos denominados convênios e contratos;
- Analisar o posicionamento dos órgãos da administração pública responsáveis pela análise de receitas públicas;
- Analisar os institutos relacionados e verificar a aplicabilidade ao caso concreto.

1.3 METODOLOGIA E FORMA DE ANÁLISE DOS RESULTADOS

A metodologia a ser empregada é a da pesquisa exploratória, com pesquisa em fontes primárias e secundárias.

O método utilizado na pesquisa foi de revisão bibliográfica, nas áreas de orçamento, planejamento e Direito Financeiro, incluindo consulta às decisões do Tribunal de Contas da União, a pareceres da Secretaria de Orçamento Federal e contratos firmados entre tribunais e bancos públicos.

Diante do exposto, é importante analisar a natureza jurídica das rendas oriundas das aplicações em instituições financeiras, a fim de se perquirir a respeito dos efeitos pertinentes a tal instituto, o que possibilitará o administrador público enquadrá-lo na fonte adequada e estabelecer procedimentos administrativos pertinentes.

O estudo está dividido em seis capítulos. O Capítulo 1 trata da introdução do tópico de pesquisa, apontando os aspectos principais da pesquisa a serem estudados na presente monografia, os objetivos, hipótese, metodologia de pesquisa e contribuição.

O Capítulo 2 estuda conceitos relacionados ao serviço público, delimitando o instituto, apresentando os princípios norteadores do desempenho da atividade pública, e, portanto, deve ser visto como uma atividade destinada à obtenção de uma utilidade de interesse da Sociedade, e caracterizada por sua essencialidade para a comunidade.

O Capítulo 3 estuda o instituto de emprego de rendas de terceiros pela Administração Pública a fim de categorizá-lo e verificar o enquadramento jurídico-administrativo pertinente, entendendo-se o regime jurídico que o rege.

O Capítulo 4 analisa o posicionamento dos órgãos da administração pública que se relacionam com o instituto, a fim de estudar a correta aplicação das regras administrativas ao caso concreto.

Finalmente, o Capítulo 5 sintetiza a proposta da pesquisa, apresenta as conclusões, limitações e recomendações para estudos futuros.

2. SERVIÇO PÚBLICO

A prestação de serviço público pode ser feita por meio de convênio, e efetivado pelo emprego de rendas públicas para o atingimento do escopo do ente público que os gera e os recebe. No entanto, ele em si não pode ser considerado como serviço público, não podendo ser delegado. Portanto, a análise necessária é dos limites que o ente pode dispor de seu numerário e como deve ser feito esse emprego, e se em última análise enquadra-se no conceito apresentado de serviço público.

2.1 Conceito

Conforme dispõe o art. 6º, II, da Lei 8.666/93, considera-se serviço:

II – Serviço – toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais.

Embora a Lei de Licitações e Contratos apresente um conceito de Serviço Público, Di Pietro afirma que não é uma tarefa fácil designá-lo, alguns utilizam um conceito mais expansivo enquanto outros um conceito mais restrito⁵. Conforme Justen Filho⁶, costumeiramente, estão presentes três elementos para a tentativa de definição de Serviço Público: o material ou objetivo, o subjetivo e o formal.

Quanto ao elemento material ou objetivo, o serviço público consiste numa atividade que satisfaça as necessidades da coletividade, isto é, leva em consideração a atividade exercida para atender à comunidade⁷. Então somente podem ser qualificados como serviços públicos os serviços essenciais que são aqueles de interesse de todos.

Em relação ao elemento subjetivo, o serviço público seria aquele prestado pelo Estado ou por quem o represente, seria a atividade desenvolvida pelo Estado. Neste sentido, então, Furtado relata que este elemento está ligado ao poder que o Estado

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 90.

⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 600.

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p.92.

dispõe de assumir determinadas atividades como suas e ainda de dar a definição da organização das estruturas públicas voltadas à concretização dessas atividades por meio das técnicas de descentralização e desconcentração administrativas que serão abordadas mais a frente. Com isso, o elemento subjetivo atribuí ao Estado o poder de definição de serviço público e de como será este prestado.⁸

E, tendo por base o elemento formal, Justen Filho⁹ ressalta que o serviço público é aquele que é exercido sob o regime jurídico de direito público, mesmo quando realizado por particular (em tese seria sujeito à regra de direito privado). Isso ocorre, porque não há serviço público submetido exclusivamente ou absolutamente ao direito privado¹⁰.

Os três elementos dados acima, somente em conjunto dão uma possível conceituação para o Serviço Público, sendo insuficientes quando observados isoladamente¹¹. Como por exemplo, no elemento objetivo, Justen Filho¹² afirma que serviço público é aquele essencial, porém sabe-se que nem todo serviço essencial é serviço público. Corroborando esse entendimento, afirma Carvalho Filho:

A conclusão a que se chega é a de que, insuficientes os critérios, tomados de forma isolada, devem todos eles ser considerados na formação da moderna fisionomia que marca a noção de serviço público. Esse o sentido moderno que segundo entendemos, se deve emprestar à noção. Dada a diversidade de critérios para a noção de serviço público, no entanto, é imperioso reconhecer que sua abrangência pode alcançar todo e qualquer serviço prestado pelo Estado; com menor amplitude, prestados, individual ou coletivamente, à coletividade; e, com sentido ainda mais restrito, apenas os que beneficiam especificamente certos indivíduos¹³.

⁸ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 704.

⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 601.

¹⁰ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 713-714.

¹¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 20. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 308.

¹² JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p.601.

¹³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 20. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 308

O conceito de serviço público, como mencionado anteriormente, é utilizado de forma ampla por alguns doutrinadores e de forma restrita por outros¹⁴. De maneira ampla o serviço público é aquele que abrange todas as atividades da Administração Pública, ou seja, todas as atividades prestadas pelo Estado são serviços públicos, incluindo as funções legislativas e jurisdicionais¹⁵. Conceituando de maneira ampla, Meirelles afirma que “Serviço Público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado”.¹⁶

De maneira restrita, o conceito de serviço público exclui as funções legislativa e jurisdicional e ainda separa completamente o serviço público do poder de polícia. Assim, consideram o serviço público como sendo aquele exercido somente por atividade da administração, isto é, por função administrativa¹⁷. Conceituando restritivamente o serviço público, afirma Bandeira de Mello:

Serviço Público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestada pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de direito público – portanto consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo¹⁸.

Há também aqueles doutrinadores que não abordam nem um conceito amplo e nem um conceito restrito acerca do serviço público, apenas o definem. Como Mukai expõe:

O serviço público é uma atividade que, por sua essencialidade para a comunidade, deve ser exercitado, em princípio e por natureza, pelo Estado, e não pelos particulares destituídos da denominada *puissance publique*; mas, quando for possível ao particular gerir um serviço público material, veja-se nisto uma exceção à regra; o fato de um particular explorar uma atividade essencial, quando tal for possível,

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: atlas, 2008, p.90.

¹⁵ Idem.

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 297.

¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: atlas, 2008, p.91.

¹⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta**. 2 ed. 3 Tir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987, p. 26.

não desnatura seu valor que, não obstante, continua a conter um interesse público¹⁹.

Então, o serviço público é uma atividade gravada do elemento de essencialidade, deve ser acessível a todos os cidadãos. Contata-se que decorre de uma necessidade humana e pública, sendo imperativa a influência do Estado como garantidor da fruição e alcance da atividade. Sabendo que a definição de serviço público não é unânime, cabe destacar que, para a atividade de prestação de serviços públicos ou no intuito de realizar essa atividade, o Estado desenvolve inúmeras tarefas e estas são tão distintas que fica impossível dar um único conceito que alcance todas as suas particularidades e manifestações.

Por isso, ao invés de buscar um conceito, deve-se identificar o núcleo da atividade prestacional, observando assim os aspectos objetivos ou materiais, subjetivos e formais dessa atividade pública²⁰. Assim, tentando dar uma definição que alcance os três aspectos, Furtado conceitua serviço público como sendo: “a atividade de satisfação das necessidades da população, desenvolvida pelo Estado ou por particulares, por meio da qual são postas utilidades ou comodidades à disposição da coletividade”²¹.

Conclui-se, assim, o serviço público é todo aquele prestado pelo Estado ou por a quem este o delegue, sob regulamentação e controle do Estado, para satisfazer as necessidades da coletividade ou simples conveniências da Administração²².

2.2 Características

Como o serviço público será aquele determinado pela vontade da Sociedade num determinado momento histórico, têm-se que suas características serão definidas de

¹⁹ MUKAI, Toshio. **Direito Administrativo Sistematizado**. 2 Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 84.

²⁰ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 706.

²¹ Idem.

²² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 289.

maneira geral a partir da observância de quem presta o serviço, pela finalidade do serviço prestado e pelo regime jurídico aplicado ao serviço realizado²³.

Seguindo tal orientação, a doutrina tem caracterizado o serviço público sob o prisma de três aspectos fundamentais: é uma atividade estatal; se destina a satisfação dos interesses da coletividade; e é subordinado ao regime de direito público²⁴.

É uma atividade estatal porque segundo os conceitos do direito administrativo, o serviço público é de titularidade do Estado, mesmo que este possa atribuir a sua prestação e execução a particulares. Portanto, só o Estado é o titular do serviço, mas pode delegar a particulares esses serviços, havendo assim atividade econômica, como o que acontece nas atividades de educação, de saúde, de assistência social²⁵.

Os serviços públicos são prestados diante da existência de uma disciplina normativa que os regulamente, assim como definiu Carvalho Filho:

Essa disciplina regulamentadora, que pode se formalizar através de leis, decretos e outros atos regulamentares, garante não só o Poder Público como também o prestador do serviço e, ainda, em diversas ocasiões, os próprios indivíduos a que se destina.²⁶

A regulamentação do serviço público cabe a quem tem competência para prestá-lo²⁷. A competência é dada no geral pela Constituição, quando esta traça as competências conferidas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Portanto, pode-se considerar os serviços públicos como federais, estaduais, distritais e municipais²⁸.

²³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 20. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 389.

²⁴ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 706

²⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 607

²⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 20. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 316.

²⁷ Idem.

²⁸ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 8 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 270.

Conforme Furtado²⁹, a Constituição apontou alguns serviços como sendo de competência de todas as pessoas federativas, ditos serviços comuns e outros como sendo de competência privativa, definidos assim como serviços privativos. Os serviços privativos são os atribuídos a apenas um ente federativo, como por exemplo, o serviço postal privativo da União (art. 21, X da CF/88), os serviços locais de gás canalizado privativos dos Estados (art.25, § 2º da CF/88), o serviço de transporte coletivo intramunicipal privativo dos Municípios (art. 30, V da CF/88), entre outros.

Consoante Carvalho Filho ³⁰, os serviços privativos são aqueles atribuídos a apenas uma esfera da federação, e de outra parte, os serviços comuns são aqueles que podem ser prestados por mais de um ente da federação. Nesse sentido, a Constituição enumerou vários serviços comuns em seu artigo 23, tais como os serviços de saúde pública (inc. II), o serviço de proteção do meio ambiente e o combate à poluição (inc. VI), o serviço de preservação das florestas, da fauna e da flora (inc. VII), a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (inc. IX), entre outros.

Portanto, tanto os serviços privativos quanto os serviços comuns devem ser regulamentados, para que se possam estabelecer as regras básicas para a execução dos serviços. A Constituição no artigo 23, parágrafo único, prevê em relação aos serviços ditos comuns, a edição de leis complementares para a fixação de normas para a cooperação entre os entes da federação, focando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar nacional. Contudo, lei complementar é que regulamentará e ditará as regras básicas a serem seguidas para a prestação de tais serviços³¹.

Contudo, além do poder de regulamentar, a competência constitucional confere ainda o poder de controlar a execução do serviço. O controle pode ser interno quando a fiscalização for voltada para os órgãos da Administração responsáveis pela execução da atividade, ou o controle pode ser externo quando o serviço for prestado por particulares (concessionários, permissionários) e a Administração os fiscaliza, ou também quando

²⁹ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 723.

³⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 20. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 314.

³¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 20. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 313-314.

analisa a administração, as finanças e a instituição de pessoas da administração descentralizada³². Em relação ao controle, Carvalho Filho ressalta que

Em todos os casos, deve a entidade federativa aferir a forma de prestação, os resultados que tem produzido, os benefícios sociais, a necessidade de ampliação, redução ou substituição, e, enfim, todos os aspectos que constituam real avaliação do que está sendo executado.³³

Assim, diz-se que o serviço público é de titularidade estatal, não só porque os serviços públicos se incluem como um dos objetivos principais do Estado (ente da federação), mas também porque é este quem os cria, regulamenta e os fiscaliza.

E o serviço público se destina à satisfação dos interesses coletivos, porque, segundo Carvalho Filho, é executado somente para a realização de uma atividade que vise a atender a necessidade da população, trazendo assim, benefícios para a coletividade³⁴. Como há um grande número de interesses coletivos eles são caracterizados em primários ou essenciais e secundários ou não-essenciais. Em relação aos serviços essenciais e não-essenciais, que serão abordados mais a frente, Carvalho Filho ensina:

Quando o serviço é essencial, deve o Estado prestá-lo na maior dimensão possível, porque estará atendendo diretamente às demandas principais da coletividade. Inobstante, ainda que seja secundária, a prestação terá resultado de avaliação feita pelo próprio Estado, que, por algum motivo especial, terá interesse em fazê-lo.³⁵

E, quanto ao último aspecto a ser abordado, o serviço público é subordinado ao regime de direito público. Conforme visto, o serviço público é de titularidade estatal e visa a atender as necessidades da população, portanto se subordina ao regime de direito público, mesmo quando o serviço público for delegado a particulares se submete a esse regime pelo menos em parte. Como o que ocorre, por exemplo, na relação entre

³² Idem, p. 317.

³³ Ibidem.

³⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 20. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008 310.

³⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 20. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 310

concessionário ou permissionário de serviço público e o usuário, em que é regida pelo Direito Privado, mas sujeita a derrogações parciais de Direito Público³⁶.

Mesmo nestas relações, a primazia é do regime público, porém cada vez se torna mais comum a adoção do regime privado. Portanto, o regime administrativo relativo às prestações dos serviços públicos admite convivência pacífica com normas do Direito Privado, em especial nos contratos vinculados à prestação de serviços. Contudo, a prestação de serviços públicos se sujeita tanto a normas públicas quanto a normas privadas, conforme a disciplina que a regulamente³⁷.

2.3 Execução direta e indireta

Como observado anteriormente, o serviço público é de titularidade estatal, isto é, o Estado tem o poder de instituir o serviço, regulando e controlando sua execução. Assim, pode o Estado prestar ele mesmo o serviço ou delegá-lo a terceiros. Portanto, a execução do serviço pode ser dada direta ou indiretamente³⁸. Execução direta é aquela em que o próprio Estado executa o serviço público, sendo então o regulamentador e controlador e o executor do serviço. Como descreve Carvalho Filho:

O Estado deve ser entendido aqui no sentido da pessoa federativa. Assim, pode-se dizer que a execução direta dos serviços públicos está a cargo da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal através dos órgãos integrantes de suas respectivas estruturas. Ministérios, Secretarias Estaduais e Municipais, Coordenadorias, Delegacias, fazem parte do elenco de órgãos públicos aos quais é conferida competência para as atividades estatais.³⁹

A execução direta é também chamada de execução centralizada, uma vez que os serviços são prestados pela própria Administração Pública através de seus entes federativos e seus respectivos órgãos, centralizando, assim, a execução dos serviços públicos.

³⁶ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 713.

³⁷ Idem, p. 714.

³⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 20. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 327.

³⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 20. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 327.

Carvalho Filho, a respeito da execução de determinado serviço público, entende a delegação como meio de delegação do serviço público a terceiro. Assim, explica:

O ente federativo responsável pela execução de determinado serviço público, pode delegá-lo a terceiro que não a Administração Pública. Assim, acaba por dar a execução do serviço público a outrem, porém fica responsável pela regulamentação e controle, fiscalizando, administrando a prestação dos serviços, tendo a possibilidade de modificar ou extinguir determinado serviço conforme a demanda da sociedade. Acaba assim, executando o serviço público indiretamente. Esta delegação a uma entidade diferente daquelas que compõem a Administração pública é chamada de descentralização⁴⁰.

Cabe, então, ressaltar que o ente federativo responsável pela execução do serviço distribui a competência dessa prestação aos seus órgãos. Essa distribuição interna de competência para a prestação do serviço é denominada desconcentração⁴¹.

2.4 Descentralização

Conforme explicitado anteriormente, a descentralização é a delegação do serviço público feita pelo Estado a terceiros. Com a descentralização, o serviço público vai da Administração Pública que tem a titularidade do serviço, ao usuário através de um terceiro que foi interposto pela Administração⁴². “Entende-se por descentralização a distribuição de competência de uma para outra pessoa, física ou jurídica [...]”⁴³. Para Gasparini, esta outra pessoa responsável pela execução do serviço público pode ser privada (ex: empresas industriais), governamental desde que sem exploração de atividade econômica (ex: empresas públicas, fundações privadas, sociedades de economia mista) e pública (ex: autarquias e fundações públicas).⁴⁴

Sendo assim, a descentralização pode ocorrer de duas formas: uma delas quando há a transferência da titularidade e da execução do serviço público da Administração Pública para pessoa jurídica de direito público criada por lei, como é o caso das

⁴⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 20. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 328.

⁴¹ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 8 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 284.

⁴² GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 8 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 285.

⁴³ CARLIN, Volnei Ivo. **Direito administrativo: doutrina, jurisprudência e direito comparado**. 2 ed. rev., atual., ampl. Florianópolis: OAB/SC, 2001, p. 69.

⁴⁴ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 8 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 285.

fundações públicas e das autarquias⁴⁵. O ente federativo transfere assim a titularidade e a execução do serviço para a pessoa de direito público e esta irá executar o serviço sob o controle do Estado. A essa forma de descentralização dá-se a denominação de descentralização para a pessoa pública ou então descentralização através de delegação legal (já que a pessoa pública é criada por lei para o fim da execução do serviço público). Sobre o referido assunto, enfatiza Gasparini:

A administração Pública, sempre que desejar descentralizar uma dada atividade cuja cura lhe foi atribuída pelo ordenamento jurídico ou quando assume um serviço que não é próprio mas de execução permitida a qualquer um, inclusive ao particular, como ocorre com o de ensino superior, observado, naturalmente, o interesse público, cria, por lei, uma pessoa pública de natureza administrativa e para ela transfere a titularidade da atividade ou serviço e, obviamente, sua execução.⁴⁶

Outra forma de descentralização é aquela chamada de descentralização para a pessoa privada ou descentralização através de delegação negocial. Ocorre quando a Administração delega a execução dos serviços públicos, transferindo a particular a execução do serviço, porém fica com a titularidade deste⁴⁷. Contudo, a descentralização para a pessoa privada é uma forma de delegação negocial, uma vez que a instituição da execução do serviço se efetiva através de negócio jurídico realizado entre a Administração Pública e a pessoa privada. Conforme Carvalho Filho, são exemplos principais de descentralização por pessoa privada ou delegação negocial, a concessão e a permissão de serviço público, que serão abordadas de agora em diante, compondo os capítulos a seguir⁴⁸.

Diante de tudo, conclui-se que, para ser serviço público, o serviço deve ser uma atividade destinada à obtenção de uma utilidade de interesse da Sociedade, prestada pela Administração, direta ou indiretamente, sob um regime de direito público, e caracterizada por sua essencialidade para a comunidade. Assim, também, o serviço público é titularizado pelo Estado, e este pode delegar a execução a particulares, sendo-

⁴⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 20. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

⁴⁶ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 8 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 286.

⁴⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 20. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

⁴⁸ Idem.

lhe aplicável o princípio da mutabilidade⁴⁹. Nesse mesmo sentido, entende-se que a atividade de delegação do serviço é uma forma de descentralização.

⁴⁹ ‘A mutabilidade retrata a vinculação do serviço público à necessidade a ser satisfeita e às concepções técnicas de satisfação. É da essência do serviço público sua adaptação conforme a variação das necessidades e a alteração dos modos possíveis de sua solução.’ (JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria Geral das Concessões de Serviço Público*. São Paulo: Dialética, 2003).

2. AS RENDAS DE DEPÓSITO DE QUANTIAS EM DINHEIRO

2.1. VISÃO GERAL

A fim de viabilizar a aferição da renda, em discussão neste trabalho, alguns tribunais firmam contrato com o banco. Geralmente, o ajuste prevê o relacionamento do tribunal delimitando o objeto da prestação e a modalidade da remuneração. Por meio da análise dos termos, é possível a identificação das receitas oriundas ao ajuste, como é ilustrado no exemplo a seguir:

‘CLÁUSULA SEGUNDA – DO OBJETO

Viabilizar apoio financeiro para custear os projetos e atividades do TRIBUNAL, voltados à melhoria da prestação jurisdicional, vedada a aplicação de recursos em despesas de pessoal e benefícios assistenciais.’

(...)

CLÁUSULA QUARTA – DO VALOR

Para atender ao objeto deste Contrato, o BANCO disponibilizará ao TRIBUNAL valor computado sobre o saldo médio dos depósitos judiciais e dos precatórios trabalhistas, efetuados à ordem do Tribunal, do mês anterior ao do respectivo repasse correspondente ao percentual de 0,09%.’⁵⁰

No termo firmado pelo Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (TRT 2ª Região), verifica-se o tribunal auferirá renda sobre o saldo médio de depósitos judiciais para destinar ao custeio de projetos e atividades do tribunal. Nesse mesmo sentido o ajuste firmado pelo Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região (TRT 11ª Região):

CLÁUSULA SEGUNDA – DO OBJETO

Viabilização do pagamento de contratos e aquisições de bens e serviço para atendimento às suas necessidades no tocante à: 2.1) aluguel de imóveis para uso do Tribunal; 2.2) reforma em imóveis de uso do Tribunal; 2.3) capacitação/ treinamento de servidores; 2.4) aquisição e manutenção de *software* de uso do Tribunal; 2.5) aquisição de equipamento e serviços de tecnologia do Tribunal; 2.6) aquisição de móveis e utensílios; 2.7) aquisição e construção de imóveis de uso do Tribunal; 2.8) aquisição de terrenos; 2.9) despesas com reformas e adaptação de imóveis da CAIXA cedidos ao Tribunal; 2.10) prestação de serviços necessários ao funcionamento do Tribunal.’

⁵⁰ TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 2ª REGIÃO. Processo administrativo n.º 011/2014 – Contrato CCL – CT n.º 179/2014.

(...)

CLÁUSULA QUARTA – DO VALOR

4.1. Para atender ao objeto do presente convênio, a CAIXA DISPONIBILIZARÁ AO tribunal o valor global de R\$ 11.600.000,00 (onze milhões e seiscentos mil reais) para os objetos descritos na Cláusula Segunda – Do Objeto e condições constantes na Cláusula Quinta- Dos Procedimentos Relativos à licitação, Compra e/ou Contratação/Repasse, ambos deste instrumento. O desembolso será efetuado pela CAIXA e, 60 (sessenta) parcelas mensais e sucessivas (...)' ⁵¹

As avenças firmadas foram classificadas como convênio pelos órgãos jurisdicionais acima mencionados. Com o intuito de facilitar o entendimento do emprego do convênio para as rendas advindas dos depósitos judiciais em custódia do Poder Judiciário é preciso primeiramente se ter uma noção aprofundada do que é a renda pública da União.

A Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, que estatuiu Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, estabelece em seu art. 11, duas categorias de receitas públicas, as receitas correntes e as de capital:

Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 1982)

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 1982)

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 1982)

⁵¹ TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 11ª REGIÃO. Convênio n.º 39/2010/TRT111.SCA.

Segundo a Secretaria de Tesouro Nacional (STN, 2017)⁵², a receita é recurso auferido na gestão a ser computado na apuração do resultado do exercício, desdobrado nas categorias econômicas de corrente e de capital. Conceitua-se da seguinte maneira a receita pública:

‘1-A entrada que, integrando-se ao patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto como elemento novo e positivo;

2 - Toda arrecadação de rendas autorizadas pela Constituição Federal, Leis e Títulos Creditórios à Fazenda Pública; [grifo nosso]

3 - Conjunto de meios financeiros que o Estado e as outras pessoas de direito público auferem, e, livremente, e sem reflexo no seu passivo, podem dispor para custear a produção de seus serviços e executar as tarefas políticas dominantes em cada comunidade. Em sentido restrito, portanto, receitas são as entradas que se incorporam ao patrimônio como elemento novo e positivo; em sentido lato, são todas quantias recebidas pelos cofres públicos, denominando-se entradas ou ingressos (em sentido restrito, nem todo ingresso constitui receita pública; o produto de uma operação de crédito, p. ex. , é um ingresso mas não é receita nessa concepção, porque em contraposição à entrada de recursos financeiros cria uma obrigação no passivo da entidade pública);

4 - No sentido de CAIXA ou CONTABILÍSTICO são receitas públicas todas e quaisquer entradas de fundos nos cofres do Estado, independentemente de sua origem ou fim;

5 - No sentido financeiro ou próprio são receitas públicas apenas as entradas de fundos nos cofres do Estado que representem um aumento do seu patrimônio. Outra maneira de se ver o problema é considerar que, para que exista uma receita pública, é necessário que a soma de dinheiro arrecadada seja efetivamente disponível, isto é, que possa em qualquer momento ser objeto dentro das regras políticas e jurídicas de gestão financeira, de uma alocação e cobertura de despesas públicas.⁵³

Sob tal entendimento, a receita pública é considerada como qualquer entrada no patrimônio do ente público, sendo auferida livremente, não tendo reflexo no passivo do ente, sendo opção do ente utilizá-la para custear a produção de seus serviços e executar as tarefas políticas dominantes em cada comunidade. Assim, todo ingresso de recursos para alocação e cobertura de despesa pública produz acréscimo de patrimônio da

⁵² SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Glossário. Disponível em <<http://www.tesouro.gov.br/pt/-/glossario>>. Acessado em 25 junho 2017

⁵³ SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Glossário. Disponível em <<http://www.tesouro.gov.br/pt/-/glossario>>. Acessado em 25 junho 2017.

entidade pública⁵⁴. Especialistas em Finanças Públicas argumentam mais especificamente que as rendas são enquadradas na categoria de receita originária:

‘Rendimentos que os governos auferem, utilizando os seus próprios recursos patrimoniais industriais e outros, não entendidos como tributos. As receitas originárias correspondem às rendas, como os foros, laudêmios, aluguéis, dividendos, participações (se patrimoniais) e em tarifas (quando se tratar de rendas industriais).’⁵⁵

No entendimento da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), a receita em análise se enquadraria no conceito de receita corrente e vinculada:

Receita Corrente: ‘são arrecadadas dentro do exercício, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, em geral com efeito positivo sobre o Patrimônio Líquido, e constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações correspondentes às políticas públicas.

Receita vinculada: ‘receita arrecadada com finalidade específica previamente determinada. Normalmente tem sua destinação vinculada a um órgão ou a um programa governamental, com base em disposição constitucional ou legal. Exemplos: Contribuições Sociais para o Financiamento da Seguridade Social; Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF, para custeio da saúde pública’.⁵⁶

Uma renda auferida pelo Poder Judiciário deve ser empregada em atividades de distribuição de justiça sob a ótica constitucional, pois tem como função típica a atividade jurisdicional, exercendo também funções atípicas: de natureza executivo-administrativa e de natureza legislativa⁵⁷.

Para tanto, pode o Estado aferir rendas limitando-as ao atendimento de sua finalidade, pois entender o oposto desvirtuaria a sua atividade precípua, e desnaturaria a sua missão. Com o objetivo de avaliar em que medida as receitas oriundas da

⁵⁴ ALBURQUERQUE, C. M. de, MEDEIROS, M. B.; SILVA, P. H. F. da. *Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal*. 2 ed. Brasília, DF, 2008.

⁵⁵ SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Glossário. Disponível em < <http://www.tesouro.gov.br/pt/-/glossario>>. Acessado em 25 junho 2017

⁵⁶ SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Glossário. Disponível em < <http://www.orcamentofederal.gov.br>>. Acessado em 25 junho 2017.

⁵⁷ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14ª edição. São Paulo, Editora Saraiva: 2010, p.553.

remuneração dos depósitos judiciais têm respeitado a finalidade constitucional à qual se destina o Poder Judiciário, é oportuno discutir a modalidade contratual, que é empregada pelos Tribunais para a gestão do ativo. O primeiro passo, no entanto, é abordar o significado do convênio.

2.2. CONVÊNIO

A Constituição Federal prevê implicitamente possibilidade de cooperação entre entidades públicas por meio de convênios e consórcios em sua competência concorrente⁵⁸, autorizando a gestão associada de serviços públicos por meio de disciplina legal e a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços sujeitos a transferência⁵⁹.

Ainda, há a possibilidade de se firmar convênio entre o poder público e a iniciativa privada. O Estado opta por incentivar ou auxiliar o particular a desempenhar determinada atividade de interesse público, não se confundindo com delegação de serviço público, pois não há transferência de atividades, mas competência comum e colaboração mútua para atingir objetivos comuns. Logo, pode ser considerada modalidade de fomento⁶⁰.

Retomando a discussão feita no capítulo anterior, é importante enfatizar o caráter relevante da delegação legal. Esta ocorre quando o serviço público é delegado a pessoas integrantes da própria Administração que são criadas através de lei. E a delegação negocial é aquela em que a execução dos serviços é delegada a pessoas da iniciativa privada através de negócios jurídicos, isto é, o serviço público é delegado a particulares. Sobre o referido assunto, discorre Carvalho Filho:

⁵⁸ Art. 23. *É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:(...) Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).*

⁵⁹ Art. 241. *A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).*

⁶⁰ Di PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª edição. Editora Atlas: São Paulo, 2010, p.339.

Quando se trata de pessoas integrantes da própria Administração, a delegação enseja delegação legal, ao contrário do que acontece quando a execução dos serviços é transferida a pessoas da iniciativa privada através de atos e contratos administrativos, hipótese que constitui a delegação negocial.⁶¹

Entretanto, a delegação negocial se consuma através de negócio jurídico realizado entre a Administração e o particular. A delegação de serviço público a particular, feita pelo Estado, pode ser realizada de algumas maneiras. Para Meirelles⁶², o convênio administrativo é acordo firmado por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre organizações particulares a fim de se realizar objetivos de interesse comum dos partícipes. O autor explica que

Convênio é acordo, mas não é contrato. No contrato as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio os partícipes têm interesses comuns e coincidentes. Por outras palavras: no *contrato* há sempre duas partes (podendo ter mais de dois signatários), uma que pretende o objeto d ajuste (a obra, o serviço etc.), outra que pretende a contraprestação correspondente (o preço, ou qualquer outra vantagem), diversamente do que ocorre no *convênio*, em que não há partes, mas unicamente *partícipes* com as mesmas pretensões. Por essa razão, no convênio a posição jurídica dos signatários é uma só, idêntica para todos, podendo haver apenas diversificação na cooperação de cada um, segundo suas possibilidades, para consecução do objetivo comum, desejado por todos.⁶³

No entendimento legal, o convênio é o acordo utilizado para regular a transferência de recursos financeiro entre órgão ou entidade da administração pública federal, podendo ser direta ou indireta, e órgão ou entidade da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos. Tal instrumento tem como escopo executar programa de governo que envolva a efetivação de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação⁶⁴.

De acordo com Mazza,

⁶¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 20. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 347.

⁶² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007, p 408.

⁶³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007, p 408.

⁶⁴ BRASIL. União. Portaria Interministerial n.º 507, de 24 de novembro de 2011. Disponível em < http://portal.convenios.gov.br/images/docs/CGNOP/portarias/PORTARIA_INTERMINISTERIAL_No_507-24_NOVEMBRO_2011.pdf> . Acessado em 04 agosto 2017.

(...)os denominados convênios são ajustes firmados pela Administração para **mútua cooperação** e com **ausência de contraposição de interesses**. (...)

Enquanto a celebração de contratos administrativos exige a realização de prévia licitação, o art. 116 da Lei n. 8.666/93 prescreve que o **regime licitatório aplica-se “no que couber” aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres** celebrados por órgãos e entidades da Administração.⁶⁵

A lei n.º 8666/1993 disciplina em seu artigo 116⁶⁶ o convênio, requerendo a aprovação prévia de plano de trabalho proposto pela organização interessada, sendo sujeito a controle em face do repasse de dinheiro público, sendo que as verbas repassadas não podem ser classificadas como preço ou remuneração, sendo sujeitas a incidência do art. 70, parágrafo único da Constituição Federal⁶⁷.

Classifica-se como modalidade de contrato administrativo o acordo no qual não há interesses contrapostos das partes, ou seja, o interesse entre as partes na avença coincide⁶⁸. Assim, para que a avença seja enquadrada na modalidade de convênio não pode haver pagamento de remuneração, de um lado, e prestação de serviço, de outro, pois estar-se-ia falando da modalidade contrato privado ou contrato administrativo.

⁶⁵ MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 7ª edição. São Paulo: Editora Saraivajur, 2017, p. 628.

⁶⁶Art. 116. *Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração. § 1º. A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações: I - identificação do objeto a ser executado; II - metas a serem atingidas; III - etapas ou fases de execução; IV - plano de aplicação dos recursos financeiros; V - cronograma de desembolso; VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas; VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador(...).*

⁶⁷ Art. 70. *A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.*

⁶⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª Edição. Malheiro Editora: São Paulo, 2013, p. 680.

2.3. CONTRATOS ADMINISTRATIVO E DA ADMINISTRAÇÃO

Segundo a doutrina, os contratos com a Administração Pública podem ser contratos de direito privado da Administração Pública e contratos administrativos, onde os primeiros são regulados por normas de direito privado, sujeitos a condições e formalidades para estipulação e aprovação, disciplinados pelo direito administrativo, sofrendo influência de tal ramo do Direito. Já os contratos administrativos regem-se totalmente pelas normas administrativas⁶⁹.

Como ensina Meirelles,

‘Não é, portanto, o objeto, nem a finalidade pública, nem o interesse público, que caracterizam o contrato administrativo, pois o objeto é normalmente idêntico ao do Direito Privado (obra, serviço, compra, alienação, locação) e a finalidade e o interesse público estão sempre presentes em quaisquer contratos da Administração, sejam públicos ou privados, como *pressuposto necessário* de toda atuação administrativa. É A participação da Administração, derogando normas de Direito Privado e agindo *publicae utilitatis causa*, sob a égide do Direito Público, que tipifica o contrato administrativo’⁷⁰.

Para Vieira⁷¹, o regime jurídico contratual determinará a natureza do contrato, se administrativo, ou se privado. Quando o contrato tiver sua regência dada predominantemente pelo Direito Privado, será denominado por contrato da Administração. Contudo, se o contrato celebrado for regulado predominantemente pelo Direito Público, estar-se-á diante de um contrato administrativo. Esse autor entende que *‘o contrato administrativo é todo acordo de vontades celebrado entre a Administração, nesta qualidade, e o particular, com a estipulação de direitos e obrigações recíprocas’*⁷²⁷³.

No entendimento de Marinela,

⁶⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª Edição. Malheiro Editora: São Paulo, 2013, p. 627.

⁷⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007, p 213.

⁷¹ VIEIRA, Evelise Pedrosa Teixeira Prado. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Verbatim, 2011, p.344-45.

⁷² VIEIRA, Evelise Pedrosa Teixeira Prado. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Verbatim, 2011, p.345

⁷³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007, p 212.

‘Pode conceituar-se “contrato administrativo” como convenção estabelecida entre duas ou mais pessoas para constituir, regular ou extinguir, entre elas, uma relação jurídica patrimonial, tendo sempre a participação do Poder Público, visando à persecução de um interesse coletivo, sendo regido pelo direito público. É o ajuste que a Administração Pública firma com o particular ou outro entre público, para a consecução de um interesse coletivo. O instrumento é regulado pelas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se a eles, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.’⁷⁴

Portanto, pode-se conceituar o contrato administrativo como ajuste firmado entre a Administração Pública e terceiros, ou entre entidades administrativas, submetendo-se a um regime jurídico-administrativo com a finalidade de atendimento do interesse público.⁷⁵

No entanto, segundo Mazza,

(...) existem contratos celebrados pela Administração Pública que não são considerados contratos administrativos. Por isso, é conveniente diferenciar o gênero contratos da Administração, que são todos aqueles firmados pela Administração Pública, incluindo os regidos pelo direito privado, e a espécie contratos administrativos, considerados como tais somente os submetidos ao Direito Administrativo.

É importante destacar que os contratos privados celebrados pela Administração também sofrem alguma influência do direito público, especialmente quanto ao dever de prévia licitação para a escolha do contratado⁷⁶.

A lei de licitações trata dos contratos de direito privado no art. 62, devendo-se o contrato ter objeto certo, prazo delimitado, e assegurar algumas prerrogativas da administração, tais como rescisão unilateral e modificação unilateral para adequação ao interesse público:

Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

⁷⁴ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 10ª edição. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 509.

⁷⁵ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 7ª edição. São Paulo: Editora Saraivajur, 2017, p. 627.

⁷⁶ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 7ª edição. São Paulo: Editora Saraivajur, 2017, p. 628.

(...)

§ 3º. Aplica-se o disposto nos arts. 55 e 58 a 61 desta Lei e demais normas gerais, no que couber:

I - aos contratos de seguro, de financiamento, de locação em que o Poder Público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado;

II - aos contratos em que a Administração for parte como usuária de serviço público.

A distinção do contrato administrativo com o contrato privado reside na sua submissão tal às regras e princípios havidos no Direito Público, admitindo-se apenas a aplicação supletiva de normas de direito privado quando estas forem compatíveis a índole pública do instituto.

2.4. CONTRATO VERSUS CONVÊNIO

Como pode-se verificar do estudo do item 3.3, o contrato é ajuste distinto do convênio. Enquanto o convênio reflete um ajuste firmado por entidades políticas, de qualquer espécie, ou entre particulares e tais entidades com o escopo de realizar objetivos de caráter comum, com interesses recíprocos e convergentes; o contrato administrativo, apresenta interesses perseguidos divergentes⁷⁷. Ou seja, o convênio *‘é um ajuste de vontades, firmado com entidades públicas ou privadas, visando a reunião de esforços com atingimento de uma finalidade comum.’*⁷⁸

A despeito de poderem ser enquadradas no conceito de acordo de vontades entre as partes, o contrato e o convênio apresentam as seguintes distinções:

Quadro 1 – Comparação entre convênio e contrato

CONVÊNIO	CONTRATO
Interesses recíprocos	Interesses opostos e contraditório
Ato coletivo, todos os participantes querem a mesma coisa	Vontades antagônicas

⁷⁷ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 10ª edição. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 544.

⁷⁸ VIEIRA, Evelise Pedrosa Teixeira Prado. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Verbatim, 2011, p.386.

Os conveniados têm objetivos institucionais comuns	Vontades antagônicas
Resultado comum	Não há resultado comum
Mutua colaboração	Não há mutua colaboração
O valor recebido fica vinculado a utilização prevista no ajustem só pode ser utilizado para os fins previstos no convênio	O valor pago a título de remuneração passa a integrar o patrimônio da entidade que o recebeu

Fonte: Elaboração própria

Diante das distinções propostas, constata-se que não podem ser confundidos. Conforme mencionado no item 3.3, os contratos administrativos são norteados por um regime jurídico de direito administrativo, caracterizado pela derogabilidade de normas de Direito Privado, onde o ente age em *publicae utilitatis causa*; e objetivam sempre uma remuneração, e o objetivo é a entrega do objeto contratado.

Já o convênio não é contrato, mas acordo, tendo uma grande carga no elemento da colaboração, ficando limitado aos fins previstos na avença. Há unicamente partícipes com as mesmas pretensões, onde a posição jurídica dos signatários é única e idêntica, podendo ocorrer somente diversificação na cooperação de cada um, no limite de suas possibilidades, para consecução do objetivo comum, desejado por todos.

No entanto, em acordos que não possuam as características de contrato administrativo, mas se caracterize como contrato, pode-se perquirir o seu enquadramento na categoria de contrato da administração, que ocorre quando o contrato tiver sua regência dada predominantemente pelo Direito Privado.

Diante de tais diferenças, é possível concluir que o caso em análise não tem as características de um convênio, pois, como foi verificado no Capítulo 3, há pagamento de remuneração ao Tribunal pela disponibilidade de numerário ao banco, não se verificando um projeto em comum entre o banco e o tribunal. Portanto, constata-se que a modalidade empregada é a de contrato privado, devendo ser regrado pelo art. 62 da Lei n.º 8.666/1993.

3. POSICIONAMENTO DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A discussão deste assunto envolve alguns atores que dispõem de competência para tratar deste tema. Neste trabalho, apresentam-se as visões do órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento, representado pela Secretaria de Orçamento Federal, do órgão de controle exercido pelo Tribunal de Contas da União e, por fim, dos órgãos do Judiciário, neste caso com ênfase nos Tribunais do Trabalho. As várias visões sobre o assunto trazem maior riqueza ao debate, pois cada perspectiva agrega elementos diferentes ao entendimento da natureza da remuneração sobre estes depósitos bancários.

3.1. SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL -SOF

A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) é órgão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, competente para coordenar, consolidar e supervisionar a proposta orçamentária da União, estabelecendo normas necessárias para a elaboração e implementação de orçamentos federais sob sua responsabilidade, podendo realizar estudos e pesquisas para o desenvolvimento e aperfeiçoamento do processo. A SOF possui competência para analisar a aplicabilidade do instrumento adequado de emprego das receitas públicas.

Nesse sentido, a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, dispõe sobre as competências do Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, organizando e disciplinando os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

(...)

Art. 4º Integram o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal:

I - o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como órgão central;

(...)

Art. 8º Compete às unidades responsáveis pelas atividades de orçamento:

(...)

V - estabelecer classificações orçamentárias, tendo em vista as necessidades de sua harmonização com o planejamento e o controle;

Adicionalmente, a Secretaria de Orçamento Federal tem como competência, de acordo com o art. 11 do Anexo I do Decreto no 8.818, de 21 de julho de 2016:

Art. 11. À Secretaria de Orçamento Federal compete: (...)

VII - estabelecer as classificações orçamentárias da receita e da despesa; (...)

Portanto, compete à SOF estabelecer a classificação da receita orçamentária no caso em análise, levando-se em consideração as informações obtidas junto à Justiça do Trabalho e ao TCU.

Atualmente, não há pronunciamento da SOF sobre esta questão, permanecendo o procedimento no qual a classificação destas receitas permanece da mesma forma como tem sido classificada em anos anteriores. Todavia, a área técnica que trata da classificação das receitas orçamentárias desta Secretaria caminha para a mudança de entendimento a fim de a arrecadação referente aos ajustes classificados como fonte 81 e firmados com bancos para gestão de recursos oriundos de depósitos judiciais em direitos em litígio sejam enquadrados com fonte “50 - Recursos Próprios Não-Financeiros”, mais especificamente na natureza de receita patrimonial, “1.3.6.0.01.0.0 - Cessão do Direito de Operacionalização de Pagamentos”, considerando-se a sua natureza contratual.

Pela análise dos contratos, percebe-se que os tribunais cederam ao agente financeiro (banco) o direito de administração de depósitos judiciais, precatórios e requisições de pequeno valor e, em contrapartida, recebem o montante estipulado no contrato a título da cessão, de acordo com as cláusulas previstas nos termos do instrumento. De acordo com o ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias da União, de autoria da SOF, tais recursos são oriundos do próprio esforço do ente, devendo transitar obrigatoriamente pela conta do Tesouro Nacional, retornando à unidade de origem:

‘FONTES DE RECURSOS

(...)

Fonte - 50 - Recursos Próprios Não-Financeiros Fonte composta por recursos não-financeiros que têm origem no esforço próprio de

arrecadação de entidades da Administração Pública. Esses recursos têm trânsito obrigatório pela conta do Tesouro Nacional e retornam às unidades de origem ou aos fundos por elas geridos.⁷⁹

Portanto, conforme se extrai do próprio conceito utilizado, a fonte de recursos a se utilizar deveria ser a “50 - Recursos Próprios Não-Financeiros”. Cabe ressaltar o caráter não-financeiro deste ingresso pois refere-se a contrapartida da manutenção de saldos de precatório e de aquisições de pequeno valor. Ademais, deveria ser respeitada a vinculação voltada à melhoria da prestação jurisdicional, finalidade relacionada diretamente ao interesse público primário, sendo desaconselhadas aplicações diversas a esta, conforme entende o TCU, como se mostra a seguir.

3.2. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem como competência constitucional a análise do emprego de recursos públicos por administradores públicos no desempenho de sua função, bem como a gestão de convênios firmados pela União:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

(...)

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;(...)⁸⁰

De acordo com o seu Regimento Interno⁸¹, o Tribunal pode julgar contas de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, sendo necessário apenas o recebimento de

⁷⁹ Ministério Público da União. Parecer SEORI/AUDIN-MPU n.º 1.877/2016. Disponível em < http://www.auditoria.mpu.mp.br/bases/arqvs_conac/PAR1877I-2016.PDF> Acessado em 04 agosto 2017.

⁸⁰ Constituição Federal de 1988.

⁸¹ Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma da legislação vigente, em especial da Lei nº 8.443, de 16 de julho de

dinheiro, valores ou bens públicos da União, acompanhando a arrecadação da receita, e verificando a legalidade do ato. Logo, é competente para analisar a questão relacionada as rendas objeto do presente estudo.

Aquela Corte de Contas se pronunciou em relação a uma consulta realizada pelo Conselho da Justiça Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça acerca do tema, entendendo que a natureza jurídica do ajuste era contrato, submetido aos efeitos da lei de licitações⁸², na medida em que os órgãos da justiça federal podem encetar qualquer ajuste que contribua para a efetiva realização das suas funções e ao exercício da prestação jurisdicional, realizando-se o bem comum.

Conforme seu posicionamento, o TCU aponta para que no caso em tela, a instituição bancária oficial estaria dotando a Administração de recursos financeiros para a realização pela própria administração de atividades e projetos necessários à melhoria da prestação jurisdicional. Assim, é o seu entendimento:

GRUPO I - CLASSE III – Plenário

TC-012.839/2009-5

Natureza: Consulta

Órgão: Conselho da Justiça Federal

Interessado: Senhor Ministro-Presidente do Superior Tribunal de Justiça e do Conselho da Justiça Federal, Doutor Cesar Asfor Rocha

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: CONSULTA ACERCA DA POSSIBILIDADE DE A JUSTIÇA FEDERAL CELEBRAR AJUSTE COM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA OFICIAL, COM VISTAS À OBTENÇÃO DE RECURSOS EM CONTRAPARTIDA A MANUTENÇÃO DE SALDOS DE PRECATÓRIO E DE REQUISIÇÕES DE PEQUENO VALOR. CONHECIMENTO. RESPOSTA. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1.Os órgãos da Justiça Federal poderão firmar ajustes com o Banco do Brasil e com a Caixa Econômica Federal, com vistas à obtenção de recursos para investimentos e custeio de projetos e atividades voltados para a melhoria da prestação jurisdicional, em contrapartida à qualificação daquelas instituições financeiras oficiais como agentes captadores e mantenedores dos saldos de precatórios e de requisições

1992: I – julgar as contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário(...).

⁸² TCU. Processo 0121.839/2009-5. AC-11457-26/09-P, Plenário, Relator Valmir Campelo. Ata n.º 26/2009.

de pequeno valor – RPVs, até o seu normal levantamento pelos titulares das contas.

2. Os recursos recebidos pelos órgãos da Justiça Federal em razão desses ajustes devem ser empregados em projetos e atividades que traduzam a consecução do interesse público primário, na efetiva e direta melhoria da prestação jurisdicional, não sendo passíveis, tais recursos, de serem empregados para a realização de interesses secundários dos órgãos jurisdicionais e muito menos no interesse de membros ou servidores da Justiça Federal.

3. A qualificação do Banco do Brasil ou da Caixa Econômica Federal por parte dos órgãos da Justiça Federal deve ocorrer mediante celebração de contrato, no sentido definido no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 8.666/1993.

4. Para a celebração de tais contratos é inexigível a licitação, por impossibilidade de competição, sempre que os depósitos efetuados no Banco do Brasil ou na Caixa Econômica Federal ocorrerem segundo as hipóteses previstas no art. 17 da Lei nº 10.259/2001 e nos arts. 14 e 17 da Resolução nº 55/2009 do Conselho da Justiça Federal(...)

Mais especificamente, entende que a natureza da receita em questão da seguinte forma:

52. Concentro agora, na segunda questão depreendida do escopo da consulta: qual a natureza jurídica de que se devem revestir as avenças cogitadas?

53. A resposta é simples e direta: contrato (grifo nosso)

54. Afirmando isso me baseando na pertinente análise técnica empreendida nos autos, da qual recupero o seguinte trecho já apresentado no relatório precedente, mas que considero adequado reprisar, pela clareza com que a questão é esmiuçada:

“43. Com efeito, por expressa disposição legal qualquer avença entre a Administração e terceiros que envolva obrigações recíprocas qualifica-se como um contrato. É o que estatui o Parágrafo único do art. 2º da Lei nº 8.666/1993:

‘Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada’.

45. Esse preceito concretiza normativamente uma distinção clássica assentada na doutrina entre contrato e convênio. No contrato, os interesses das partes são divergentes e opostos, ao passo que nos convênios os partícipes têm interesses comuns e coincidentes. Nos contratos há uma reciprocidade de obrigações em decorrência de uma reciprocidade na fruição de utilidades; nos convênios há reciprocidade de interesses entre os partícipes, ainda que a colaboração entre eles possa variar de intensidade, consoante as possibilidades de cada um.

46. Em suma, convênio e contrato são ajustes, mas, como decidiu o Supremo Tribunal Federal, convênio não é contrato (Revista

Trimestral de Jurisprudência, bol. 141, p. 619). Essa é uma distinção pacífica na jurisprudência do TCU, como se depreende do assentado em variadas deliberações do Plenário, tais como o Acórdão nº 1.369/2008, Acórdão nº 936/2007, Acórdão nº 1.663/2006, Acórdão nº 1.607/2003 e Decisão nº 118/2000.

47. A evidente reciprocidade entre as obrigações, e não entre os interesses, vislumbradas pelo consulente fulmina a possibilidade de caracterização das avenças discutidas na presente Consulta como convênio ou outro instrumento congênere, firmando o seu caráter inequivocamente contratual, no sentido e para os efeitos do que disposto na Lei de Licitações. ”

Portanto, na visão do TCU, é facultado aos órgãos da Justiça Federal firmar ajustes com bancos públicos, visando-se a melhoria da prestação jurisdicional, possibilitando-os a desempenhar a atividade de captação e manutenção dos saldos de precatórios e de requisições de pequeno valor – RPVs, até o seu normal levantamento pelos titulares das contas:

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta acerca da possibilidade de a Justiça Federal celebrar ajuste com instituições financeiras oficiais, com vistas à obtenção de bens e serviços em contrapartida à manutenção de saldos de precatório e de requisições de pequeno valor.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 264, inciso V, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer da consulta, para responder ao consulente que:

9.1.1. os órgãos da Justiça Federal poderão firmar ajustes com o Banco do Brasil e com a Caixa Econômica Federal, com vistas à obtenção de bens e serviços voltados para a melhoria da prestação jurisdicional, em contrapartida à qualificação daquelas instituições financeiras oficiais como agentes captadores e mantenedores dos saldos de precatórios e de requisições de pequeno valor – RPVs, até o seu normal levantamento pelos titulares das contas; (grifo nosso)

9.1.2. os bens e serviços recebidos pelos órgãos da Justiça Federal em razão dos ajustes a que se refere o subitem anterior devem ser empregados em projetos e atividades que traduzam a consecução do interesse público primário, na efetiva e direta melhoria da prestação jurisdicional, não sendo passíveis, tais bens e serviços, de serem empregados para a realização de interesses secundários dos órgãos jurisdicionais e muito menos no interesse de membros ou servidores da Justiça Federal;

9.1.3. a qualificação do Banco do Brasil ou da Caixa Econômica Federal, nos termos do subitem 9.1.1 deste Acórdão, deve se revestir de prévia celebração de contrato, no sentido definido no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 8.666/1993;

9.1.4. **para a celebração dos contratos** referidos no subitem anterior, é inexigível a licitação, por impossibilidade de competição, sempre que os depósitos efetuados no Banco do Brasil ou na Caixa Econômica Federal ocorrerem segundo as hipóteses previstas no art. 17 da Lei nº 10.259/2001 e nos arts. 14 e 17 da Resolução nº 55/2009 do Conselho da Justiça Federal; (grifo nosso)

9.2. dar ciência desta deliberação ao consulente;

9.3. arquivar os autos

Em outro momento, em representação ao TCU, originária da Procuradoria da República no Município de Campinas, sobre possíveis irregularidades praticadas no âmbito do TRT-15ª Região, pronunciou-se de maneira incidental sobre a mesma temática:

GRUPO II – CLASSE VII– Plenário

TC 010.882/2009-7

Natureza: Representação

Órgão: Tribunal Regional do Trabalho - 15ª Região (TRT15)

Interessado: Procuradoria da República no Município de Campinas; Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DE UNIDADE TÉCNICA. CONVÊNIO DO TRT-15 COM O BANCO DO BRASIL E COM A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. CONCESSÃO DE EXCLUSIVIDADE À INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS BANCÁRIOS EM CONTRAPARTIDA DE PAGAMENTO DE ALUGUEL PARA A ADMINISTRAÇÃO. AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. VINCULAÇÃO DE RECEITA PATRIMONIAL POR ATO ADMINISTRATIVO. RECURSOS NÃO RECOLHIDOS À CONTA ÚNICA DO TESOIRO NACIONAL. PROCEDENCIA. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

Recursos financeiros obtidos por órgãos da Administração Pública Federal oriundos de convênios ou contratos deverão ser recolhidos à conta única do Tesouro Nacional, em fiel observância aos princípios da universalidade e da unidade de tesouraria insculpidos nos arts. 2º, 3º, 4º e 56 da Lei nº 4.320/1964, arts. 1º e 2º do Decreto nº 93.872/1986, e art. 1º da Medida Provisória nº 2.170-36, de 23/8/2001.

Mesmo se tratando de uma representação relativa à prestação de serviços bancários em contrapartida de pagamento de aluguel para a administração, o TCU se posiciona (ponto 9.2.2 abaixo) acerca da celebração de contratos para a qualificação dos bancos oficiais como agentes captadores e mantenedores dos saldos de precatórios e de requisições de pequeno valor:

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes representação, originária da Procuradoria da República no Município de Campinas, sobre possíveis irregularidades praticadas no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

...

9.2.1. recolher os recursos oriundos dos convênios 09/2008 e 10/2008 celebrados com a Caixa Econômica Federal e com o Banco do Brasil, respectivamente, à Conta Única do Tesouro Nacional;

9.2.2. celebrar contratos para a qualificação do Banco do Brasil ou da Caixa Econômica Federal como agentes captadores e mantenedores dos saldos de precatórios e de requisições de pequeno valor (RPVs);

Vale pontuar que tanto a consulta quanto a representação ao TCU são anteriores à edição da RESOLUÇÃO CSJT N.º 87, de 25 de novembro de 2011, analisada a seguir.

3.3. VISÃO DOS TRIBUNAIS

Com relação a ato normativo que justifique a classificação das receitas originadas de acordos entre os tribunais e as instituições bancárias, aplica-se a Resolução do Conselho Superior da Justiça do Trabalho nº 87/2011. Tal norma reconhece a aplicação da Lei de Licitações para a escolha da instituição financeira oficial, e em seus ‘considerandos’, que justificam a aprovação da norma entende que o ajuste possui natureza contratual, transcreve-se:

Considerando a decisão proferida no Procedimento de Controle Administrativo nº 0004164-23.2009.2.00.0000, pelo Conselho Nacional de Justiça, segundo a qual o ajuste realizado com instituições financeiras para a administração de depósitos judiciais possui natureza contratual;

Considerando as decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União - TCU nos Acórdãos nº 1457/2009-Plenário, nO 1623/2010-Primeira Câmara e nO 1952/2011-Plenário, quanto à necessidade de celebração de instrumento de natureza contratual entre órgãos do Poder Judiciário e as instituições financeiras oficiais definindo-as como agentes mantenedores dos saldos de depósitos judiciais, de precatórios e de requisições de pequeno valor, e quanto ao recolhimento das receitas provenientes de tais ajustes à conta única do Tesouro Nacional;

Considerando a possibilidade de inexigibilidade de licitação para a celebração dos ajustes mencionados acima, conforme Acórdão TCU nº 1457/2009-Plenário;

(...)

Considerando que os recursos provenientes da administração de depósitos judiciais, precatórios, requisições de pequeno valor, serviço de pagamento de pessoal e cessão de uso de espaço físico podem constituir receitas próprias dos órgãos arrecadadores, nos termos da Portaria da Secretaria de Orçamento Federal nº 18/2010 e do Acórdão TCU nº 292/2009-Plenário;

No entanto, orienta os órgãos a classificar estas receitas como convênios, mais especificamente na fonte “81 - Recursos de Convênios”, conforme ementa e os arts. 2º e 14, § único, inciso I:

RESOLUÇÃO CSJT N.º 87, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2011*

*(Republicada em cumprimento ao disposto no art. 2º da Resolução CSJT n.º 135/2014)

Dispõe sobre os ajustes que tenham por objeto a administração dos depósitos judiciais, precatórios, requisições de pequeno valor, serviço de pagamento de pessoal e cessão de espaço físico no âmbito da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus e dá outras providências.

CAPÍTULO II

DOS DEPÓSITOS JUDICIAIS

Art. 2º A administração dos depósitos judiciais deve recair em instituição financeira oficial, mediante contratação submetida à Lei nº 8.666/1993.

...

Parágrafo único. Para fins de classificação, quanto à fonte, pelas unidades técnicas vinculadas ao Sistema de Orçamento Federal, as receitas terão o seguinte tratamento:

I – as provenientes da administração de depósitos judiciais constituirão receitas de convênios – fonte 81; (grifo nosso)

(...)

Art. 14. As receitas e os ressarcimentos provenientes dos ajustes tratados na presente norma serão obrigatoriamente recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional, mediante Guia de Recolhimento da União – GRU.

O entendimento dos Tribunais está em conformidade com a legislação em vigor que estabelece o contrato como ajustes com obrigações recíprocas, e o convênio envolve interesses recíprocos em regime de cooperação mútua. No entanto, a Resolução CSJT nº 87, de 2011, é incompatível com o próprio entendimento do Tribunal, com a Lei de Licitações e as regras relacionadas aos convênios no âmbito da União, tendo em vista que a esta resolução determina a inserção da receita como fonte 81.

4. CONCLUSÃO

A legislação brasileira determina o depósito de quantias as provenientes da administração de depósitos judiciais, preferencialmente, no Banco do Brasil, na Caixa Econômica Federal ou em banco do qual o Estado ou o Distrito Federal tenha mais da metade do capital social integralizado. Contudo, face a falta desses estabelecimentos, o depósito pode ser realizado em qualquer instituição de crédito designada pelo juiz.

Assim o Estado deve manter sob sua guarda os bens mantidos em depósito, criando-se uma obrigação de se manter o seu valor real, considerando-se que os processos judiciais têm um desenrolar extenso no decorrer do tempo, e não se pode impor ao vencedor da demanda uma perda ilícita em seu patrimônio, ou impor a perdedor da ação uma perda patrimonial maior do que a necessária, resultante da limitação do uso do bem pelo depósito em juízo.

A relação obrigatória com o banco, seja público, seja privado, é considerada como uma segunda relação, pois a instituição financeira remunera o ente público pela escolha em fazer os depósitos dos bens já citados, gerando-se uma receita para o ente. Assim, o ajuste firmado entre os Tribunais e as instituições oficiais para depósito de quantias em dinheiro, de papéis de crédito, de pedras e de metais preciosos tem natureza contratual (e não de convênio), tendo-se em vista que estão presentes os elementos de (i) interesses opostos e contraditórios, (ii) vontades antagônicas, (iii) não há resultado comum, (iv) não há mutua colaboração, (v) há pagamento de remuneração pela prestação do serviço.

Constata-se que não podem ser confundidos com o convênio, nem com o contrato administrativo, pois não é norteado por um regime jurídico de direito administrativo, caracterizado pela derogabilidade de normas de Direito Privado, onde o ente age em *publicae utilitatis causa*; e como não traz como objeto uma colaboração. Diante de tais diferenças é contrato privado, devendo ser regido pelo art. 62 da Lei n.º 8.666/1993. O regime jurídico contratual determina a natureza do contrato. Logo, quando o contrato tiver sua regência dada predominantemente pelo Direito Privado, devendo ser denominado como contrato da Administração.

A administração dos depósitos judiciais, como a tarefa de captação, atualização, remuneração e liberação é atribuída a um terceiro – as instituições bancárias, não se caracteriza como atividade de natureza administrativa do Tribunal. Portanto, configura-se como típica prestação de serviço, porque é trabalho especializado desenvolvido por terceiro para a satisfação de uma necessidade de interesse do Poder Judiciário, sendo prestado diretamente ao órgão do Poder Judiciário, a quem compete, na condição de guardião, decidir a respeito destinação dos valores depositados⁸³.

Conforme a Classificação das Receitas Orçamentárias da União proposta pela a Secretaria de Orçamento e Finanças da União, o recurso resultante de próprio esforço do ente, é enquadrado na fonte de recursos “50 - Recursos Próprios Não-Financeiros”, respeitando-se a limitação para uso aplicado à melhoria da prestação jurisdicional, finalidade relacionada diretamente ao interesse público primário, conforme entendimento do TCU.

Diante de todo os argumentos trazidos pelo presente estudo, verifica-se a necessidade de padronização da normatização aplicada pelos Tribunais, pois se utilizam de norma firmada pelo Conselho Nacional de Justiça a depósitos judiciais no âmbito da Justiça do Trabalho. A fim de estabelecer norma destinada expressamente a todos os tribunais, as reflexões realizadas neste estudo recomendam que seja adotada a classificação estabelecida pela Secretaria de Orçamento Federal. Nesse sentido, remuneração de depósitos judiciais por bancos oficiais deve ser enquadrada na fonte de recursos “50 - Recursos Próprios Não-Financeiros”.

⁸³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Procedimento de Controle Administrativo 0004164-23.2009.2.00.000 (200910000041644) Requerente: Conselho Nacional de Justiça, Interessado: Banco do Brasil S.a., Requerido: Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas. Disponível em <www.cnj.jus.br> ID do documento 50600. Acessado em 04 agosto de 2017.

5. REFERÊNCIAS

ALBURQUERQUE, C. M. de, MEDEIROS, M. B.; SILVA, P. H. F. da. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal.** 2 ed. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de orçamento MTO. Edição 2017. Brasília, 2016.

_____. Lei complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acessado em 18 junho 2017.

_____. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015., Código de Processo Civil. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acessado em 18 junho 2017.

_____. Lei n.º 12.214, de 26 de janeiro de 2010, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2010. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112214.htm>. Acessado em 24 junho 2017.

_____. Lei n.º 12.381, de 09 de fevereiro de 2011, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2011. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12381.htm>. Acessado em 24 junho 2017.

_____. Lei n.º 12.595, de 19 de janeiro de 2012, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12595.htm>. Acessado em 24 junho 2017.

_____. Lei n.º 12.798, de 4 de abril de 2013, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12798.htm>. Acessado em 24 junho 2017.

_____. Lei n.º 12.952, de 20 de janeiro de 2014, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2014. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12952.htm>. Acessado em 24 junho 2017.

_____. Lei n.º 13.115, de 20 de abril de 2015, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13115.htm>. Acessado em 24 junho 2017.

_____. Lei n.º 13.255, de 14 de janeiro de 2016, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13255.htm>. Acessado em 24 junho 2017.

_____. Lei n.º 13.414, de 10 de janeiro de 2017, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2017. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13414.htm>. Acessado em 24 junho 2017.

_____. Decreto nº 6.170, de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acessado em 18 jun 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria Interministerial n.º 507, de 24 de novembro de 2011. Diário Oficial da União n. 227, de 28 de novembro de 2011, Seção 011, página 85. ISSN 1677-7042.

_____. União. Portaria Interministerial n.º 507, de 24 de novembro de 2011. Disponível em <http://portal.convenios.gov.br/images/docs/CGNOP/portarias/PORTARIA_INTERMINISTERIAL_No_507-24_NOVEMBRO_2011.pdf>. Acessado em 04 agosto 2017.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Glossário. Disponível em <<http://www.tesouro.gov.br/pt/-/glossario>>. Acessado em 25 junho 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Boletim do Tribunal de Contas da União Especial – v. 1, n. 1 (1982) – . – Brasília : TCU, 1982,

_____. Conselho Nacional de Justiça. Procedimento de Controle Administrativo 0004164-23.2009.2.00.000 (200910000041644) Requerente: Conselho Nacional de Justiça, Interessado: Banco do Brasil S.a., Requerido: Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas. Disponível em <www.cnj.jus.br> ID do documento 50600. Acessado em 04 agosto de 2017.

_____. CJUST – Conselho Superior da Justiça do Trabalho. Resolução n.º 87, de 25 de novembro de 2011. Disponível em <http://www.csjt.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=e96769f1-6cd3-4735-bba5-c74b31e88039&groupId=955023>. Acessado em 18 jun 2017.

_____. Ministério Público da União. Parecer SEORI/AUDIN-MPU n. ° 1.877/2016. Disponível em < http://www.auditoria.mpu.mp.br/bases/arqvs_conac/PAR1877I-2016.PDF>. Acessado em 04 agosto 2017.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Curso de filosofia do direito**. 8ª edição. São Paulo: Atlas, 2010

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 20. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

Di PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª edição. Editora Atlas: São Paulo, 2010.

_____, **Parcerias na Administração Pública**. [s.l.] : Editora Atlas, 1996.

_____, **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo : Atlas, 1998.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Dialética, 2003

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 8 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

GOMIDE JÚNIOR, Sinésio. **Justiça nas Organizações**. In: SIQUEIRA M.M.M. (org). Cidadania, Justiça e Cultura nas Organizações: estudos psicossociais. São Bernardo do Campo: UNESP, 2002.

HEIDEMANN, Francisco G.. **Do Sonho do progresso às políticas de desenvolvimento in Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.p. 28

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14ª edição. São Paulo, Editora Saraiva: 2010.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 10ª edição. São Paulo: Saraiva, 2016.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 7ª edição. São Paulo: Editora Saraivajur, 2017.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 12 ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª Edição. Malheiro Editora: São Paulo, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª edição. São Paulo: Malheiros Editores. 2010.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MOREIRA NETO, Diego de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MUKAI, Toshio. **Direito Administrativo Sistematizado**. 2 Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 84.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2007.

VIEIRA, Evelise Pedroso Teixeira Prado. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Verbatim, 2011.